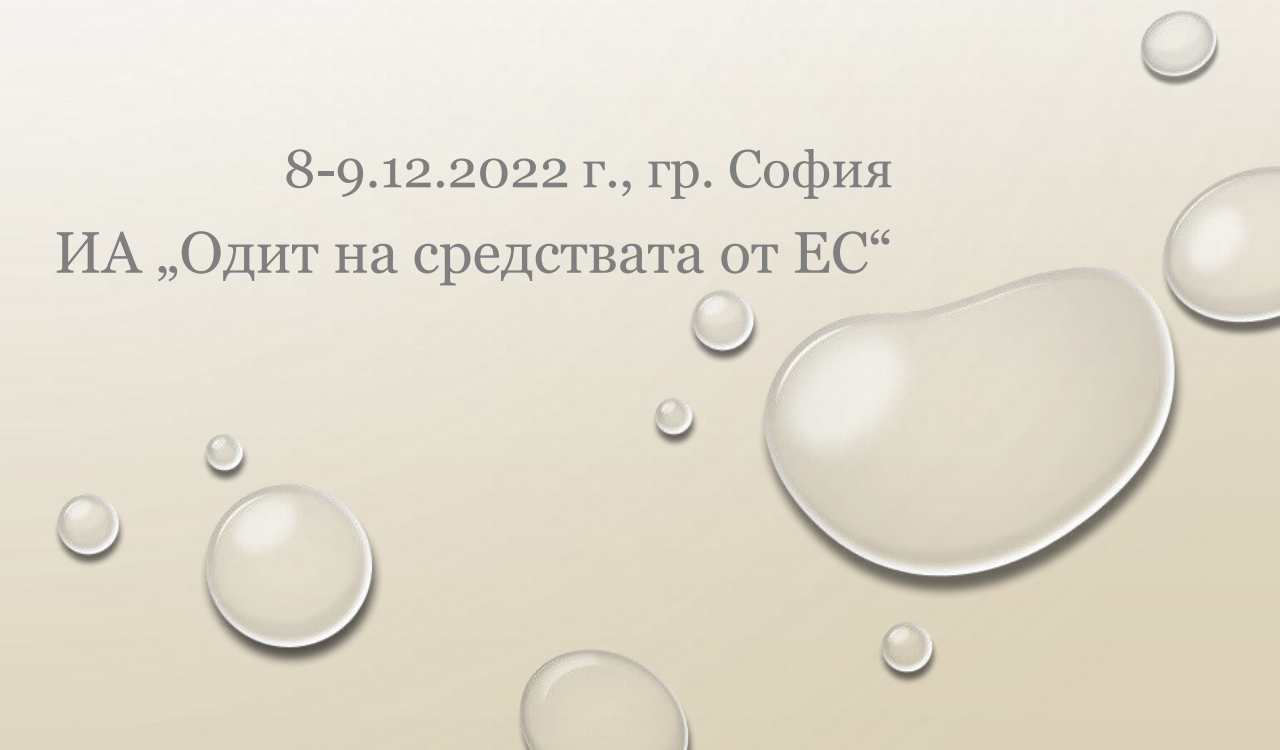




**НЕРЕДНОСТИ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ ОТ ПРАКТИКАТА НА
ОДИТНИЯ ОРГАН**

ИНДИКАТОРИ НА ИЗМАМА И КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

8-9.12.2022 г., гр. София
ИА „Одит на средствата от ЕС“



Отговорности на ДЧ при разходване на средствата от ЕС

Чл. 325 от ДФЕС

- 1. борба на ЕС и ДЧ с измамата и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на съюза, чрез мерки с възпиращо действие.**
2. ДЧ прилагат еднакви мерки за борба с измамите, които засягат финансовите интереси на Съюза и собствените им финансови интереси.

Чл. 310 от ДФЕС

5. Изпълнение на бюджета съгласно принципа на **добро финансово управление**.
Сътрудничество между ЕС и ДЧ при прилагането на принципа.

СУК за програмен период 2014-2020 - Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета

- **Управляващи органи** – отговарят за управлението на оперативната програма в съответствие с принципа на доброто финансово управление и създават ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове – чл. 125;
- **Сертифициращи органи** – изготвят и изпращат заявления за плащане до ЕК и съставят годишните финансови отчети за програмата, отговаря за воденето на независими счетоводни записвания – чл. 126;
- **Одитни органи** – ежегодно одиторско мнение за състоянието на СУК, законосъобразността и допустимостта на поисканите за възстановяване разходи, и вярното и точното представяне на разходите в ГФО – чл. 127.

СУК за програмен период 2021-2027 - Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета

Управляващ орган – отговаря за **управлението** на програмата, включително

- въвежда ефективни и пропорционални мерки и процедури за борба с измамите, като взема предвид установените рискове; и
- предотвратява, открива и коригира нередностите – чл. 72 – чл. 74;

Одитен орган - за провеждането **на одити** на системите, на операциите и на отчетите, за да предостави на Комисията **независимо становище** за ефективното функциониране на системите за управление и контрол и законосъобразността и правилността на разходите, включени в представените на Комисията отчети – чл. 77 – чл. 79.

Нередности при обществените поръчки – поръчки за строителство

По първоначално обявените условия за възлагане на поръчката

Предмет – обединяване на дейности без обособени позиции, които са различни групи и/или категории строежи;

Изисквания към техническите предложения – описание на изпълнението и по-специално разпределението на задачите, вътрешен контрол, мерки за мониторинг, управление на риска и т.н.;

Нередности при обществените поръчки – разни поръчки

По първоначално обявените условия за възлагане на поръчката

Предмет – обединяване на дейности, които не представляват интерес на една и съща група икономически оператори;

ТС при доставки – подлежащите на доказване технически характеристики водят към един артикул;

Нередности при обществените поръчки – поръчки за строителство

По първоначално обявените условия за възлагане на поръчката

Критерии за подбор

По регистрацията в ЦПРС – за неотнормирана категория/група строежи; при участници обединения всеки член в обединението да е регистриран;

По застраховката ПО – за неотнормирана категория строежи; при участници обединения да има застраховка за изискуемата категория строежи;

По опита на участниците – незаконосъобразен референтен период; твърде специфичен опит или неотнормиран опит към предмета на поръчката;

По професионалната компетентност – изисквания за образование, които не кореспондират с приложимото право;

Нередности при обществените поръчки – поръчки за строителен надзор

По първоначално обявените условия за възлагане на поръчката

Критерии за подбор

По регистрацията за осъществяване на консултантска дейност – необосновано ограничение на чуждестранните лица;

По застраховката ПО – за неотнормирана категория строежи; при участници обединения да има застраховка за изискуемата категория строежи;

По опита на участниците – незаконосъобразен референтен период; твърде специфичен опит или неотнормиран опит към предмета на поръчката;

По професионалната компетентност – изисквания за образование, които не кореспондират с приложимото право; изискване всички експерти да са вписани в списъка на участника

Нередности при обществените поръчки – разни поръчки

По първоначално обявените условия за възлагане на поръчката

Критерии за подбор

По регистрацията за осъществяване на дейността от предмета на поръчката – необосновано ограничение на чуждестранните лица;

По оборудването – да е налично на определено място в РБ;

По СОК и СООС – незаконосъобразен референтен период до крайния срок за изпълнение на поръчката; твърде специфичен обхват на сертификация, непропорционален обхват на сертификация; сертификация, която не е необходима за изпълнение на поръчката;

По професионалната компетентност – изискване за призната професионална квалификация към момента на подаване на офертите; образование и/или опит, които не са необходими; опит по европейски проекти;

Нередности при обществените поръчки – поръчки за строителство и за строителен надзор

По първоначално обявените условия за възлагане на поръчката

Критерии за възлагане - оптимално съотношение качество/цена

Изискване за предложения, които не са необходими за изпълнението на поръчката, а само за целите на оценяването;

Използване на понятия с неизяснено съдържание;

Припокриващи се нива на оценка;

Оценка пълнотата на информацията;

Оценка на преимущества, без да са определени параметрите им;

Нередности при обществените поръчки – разни поръчки

По хода на поръчката

Изпълнители, които не отговарят на изискванията на възложителя;

Неоснователно отстранени участници;

Неравно третиране на участниците.

- Несъответствия с критериите за подбор;
- Несъответствие с изискванията за подготовка на техническите предложения;
- Несъответствия с изискванията за форма на предложенията.

Констатации на ЕК с примери за нередности при прилагане на законодателството по обществени поръчки

По обявлението и техническите спецификации

- Липса на информация за тежестта на показателите за оценка;
- Недостатъчно описание на реда за присъждане на оценките по показателите за оценка;
- Ограничителни изисквания – непропорционален размер на изискуемия разполагаем финансов ресурс; изискване за опит във финансирани със средства от ЕС проекти; незаконосъобразно определяне на референтния период на опита;
- Необосновано ограничение на възможността да се ползват подизпълнители;

Констатации на ЕК с примери за нередности при прилагане на законодателството по обществени поръчки

По хода на процедурата:

- Несъответствие на офертата на изпълнителя с всички изисквания на възложителя;
- Неравно третиране на участниците;
- Неоснователно отстранени участници;

Констатации на ЕК с примери за нередности при прилагане на законодателството по обществени поръчки

По изпълнението на договорите за обществени поръчки:

- Съществено изменение на договора – удължаване на срока за изпълнение; увеличение на цената на договора;
- Промяна на експертите от екипа за изпълнение на поръчката с експерти, които не отговарят на критериите за подбор;
- Нарушение на условията за плащане;

● **Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред**

Състави на престъпления относно умишлени деяния:

- измама, засягаща финансовите интереси на Съюза;
- пране на пари по чл. 1, параграф 3 от Директива (ЕС) 2015/849;
- пасивната и активната корупция;
- присвояване;

Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета

Измами по отношение на разходите

- несвързани с възлагането на обществени поръчки;
- свързани с възлагането на обществени поръчки;

Измами по отношение на приходите:

- приходи, различни от приходи, произтичащи от собствени ресурси от ДДС;
- приходите, произтичащи от собствени ресурси от ДДС

Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета

Измамата е ***действие или бездействие***, което води до:

- i) използването или представянето на *фалшиви, неверни или непълни* декларации или документи, *в резултат* на което се присвояват или неправомерно се задържат средства или активи от бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име;
- ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат; или
- iii) неправилното използване на такива средства или активи *за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени*;

Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета

а) **„пасивна корупция“** - действията на **публичен служител**, който пряко или чрез посредник поиска или получи **облаги**, независимо от естеството им, за себе си или за трето лице, или приеме **обещание за такава облага, за да извърши или да се въздържа от извършването на действия** в съответствие със своите служебни задължения или при изпълнението на своите функции **по начин, който вреди или има вероятност да навреди на финансовите интереси на Съюза.**

б) **„активна корупция“** - действията на всяко лице, което пряко или чрез посредник **обещае, предложи или предостави облаги**, независимо от естеството им, на публичен служител за него или за трето лице, с оглед извършване или въздържане от извършване на действия от служителя в съответствие със служебните му задължения или при изпълнението на неговите функции **по начин, който вреди или има вероятност да навреди на финансовите интереси на Съюза.**

Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета

- **„присвояване“** - действие на публичен служител, на когото **пряко или косвено** е възложено управление на средства или активи, за договаряне или разплащане със средства или усвояване или използване на активи **в противоречие с целта**, за която те са били предназначени по принцип, което вреди на финансовите интереси на Съюза.

СУК за програмен период 2021-2027 - Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета

- КИ 7 за УО – Ефективно прилагане на пропорционални мерки за борба с измамите

Превенция, установяване, разкриване и докладване на случаите

Шест критерия за оценка:

- първоначална оценка на риска от измами и риска от конфликт на интереси – вероятност и влияние и оценка на съществуващите мерки за превенция;
- въведени подходящи мерки за превенция на измамите и конфликта на интереси;
- подходящи мерки за установяване на „червени знамена“;
- подходящи мерки за докладване на подозрения за измама, конфликт на интереси и отклонения в СУК в съответствие с Приложение 12 на Регламент (ЕС) 2021/1060;
- подходящи процедури за проследяване на докладваните случаи;
- процедури за преглед на приложените мерки и за установяване и коригиране на отклоненията.

Конфликт на интереси

- Конфликт на интереси води до:
 - отрицателно влияние върху процеса на вземане на решения от публичните органи;
 - неправилно използване на публичните средства;
 - вреди за репутацията;
 - загуба на доверие в способността на публичния сектор да работи безпристрастно и в обществен интерес;

Правилата за избягване и управление на конфликта на интереси = добро финансово управление

Конфликт на интереси

- Конфликт на интереси не касае само сферата на обществените поръчки, но и:
 - - защита на лицата, които подават сигнали;
 - - подбора и назначаването на лицата, заемащи публична длъжност;
 - - изпълнението на услуги не при основния работодател;

ФР 2012	ФР 2018
<p data-bbox="637 221 840 264" style="text-align: center;">Чл. 57</p> <p data-bbox="433 278 1044 321" style="text-align: center;">Конфликт на интереси</p> <p data-bbox="242 335 1223 728">1. Финансовите участници и другите лица, участващи в изпълнението и управлението на бюджета, включително в подготвителни действия за това, в одита или контрола, не предприемат каквито и да са дейности, които може да поставят собствените им интереси в конфликт с тези на Съюза.</p> <p data-bbox="242 749 293 778">...</p>	<p data-bbox="1732 221 1911 264" style="text-align: center;">Чл. 61</p> <p data-bbox="1516 278 2127 321" style="text-align: center;">Конфликт на интереси</p> <p data-bbox="1261 335 2369 1242">1. Финансовите участници по смисъла на глава 4 от настоящия дял и другите лица, включително националните органи на всяко равнище, участващи в изпълнението на бюджета при условията на пряко, непряко и споделено управление, включително в подготвителните действия, в одита или в контрола, не предприемат никакви действия, които могат да поставят собствените им интереси в конфликт с тези на Съюза. Те предприемат също така подходящи мерки за предотвратяване на конфликт на интереси във функциите, за които носят отговорност, и за справяне със ситуации, които обективно могат да бъдат възприети като конфликт на интереси.</p>

ФР 2012	ФР 2018
<p data-bbox="479 315 988 418" style="text-align: center;">Чл. 57 Конфликт на интереси</p> <p data-bbox="206 436 1212 1100">1. ... 2. За целите на параграф 1 конфликт на интереси съществува, когато безпристрастното и обективно упражняване на функциите на финансов участник или друго лице, посочено в параграф 1, е опорочено по причини, свързани със семейството, емоционалния живот, политическата или националната принадлежност, икономически интерес или <u>всякакъв друг интерес, който е общ с този на получателя.</u></p> <p data-bbox="206 1119 295 1158">3. ...</p>	<p data-bbox="1556 315 2066 418" style="text-align: center;">Чл. 61 Конфликт на интереси</p> <p data-bbox="1291 436 2288 1100">1. ... 2. ... 3. За целите на параграф 1 конфликт на интереси съществува, когато безпристрастното и обективно упражняване на функциите на финансов участник или друго лице, посочено в параграф 1, е опорочено по причини, свързани със семейния и емоционалния живот, политическа или национална принадлежност, икономически интерес или всякакъв друг пряк или косвен личен интерес.</p>

- Чл. 61 от ФР 2018 – разширен обхват:
- -- спрямо всички методи на изпълнение на бюджета на ЕС – пряко, непряко, споделено с ДЧ;
- -- спрямо всички участници в изпълнението на бюджета на ЕС, включително в ДЧ на всяко равнище, включително в извършването на подготвителни действия и одити, както и в упражняването на контрол;
- -- „всякакъв друг пряк или косвен личен интерес“;
- -- изискване да се преодоляват и ситуации, които могат да бъдат възприети като КИ.

- Чл. 61 от ФР 2018 – пряко приложение в държавите членки, процедурата е приложима независимо от националната правна уредба;
- КИ – когато **„безпристрастното и обективното упражняване на функциите на финансов участник или друго лице, участващо в изпълнението на бюджета, е опорочено по причини, свързани със семейния или емоционалния живот, политическа или национална принадлежност, икономически интерес или всякакъв друг пряк или косвен личен интерес“**
- Не е необходимо извличане на облага – достатъчно е накърняване на безпристрастността и обективността;
- Наличието на връзка с определено лице също сама по себе си не представлява КИ;
- Липсва КИ, ако лицето е засегнато като гражданин или като част от широка група хора;

- Чл. 61 от ФР 2018 – „пряк или косвен личен интерес“ – косвеният интерес надхвърля пряката връзка, може да става въпрос за взаимоотношения, от които не е налична материална облага;
- Правила за свързаност – всяка ДЧ определя според националните си традиции семейните връзки с правно значение – задължително най-близките членове на семейството (съпруга/ партньор, деца, родители, пра/баби, пра/внуци, братя, сестри, чичовци, лели, братовчеди, племенници, роднини по съребрена линия);
- Наличието на такива семейни връзки следва да се интерпретира най-малко като „ситуация, която обективно се възприема като КИ“;

Чл. 61 от ФР 2018 – „ситуации, които обективно могат да бъдат възприети като КИ“

- Всяка дейност или интерес, която би могла да попречи на безпристрастното и обективно упражняване на функциите на финансов участник и по този начин да окаже влияние върху общественото доверие в доброто финансово управление на бюджета на ЕС.
- Възможно е обосновано предположение, че са налични конкуриращи се лични и обществени интереси;
- КИ без реално изражение, без да се възползва от ситуацията конкретното лице;

Чл. 61 от ФР 2018 – процедура при КИ

- Превантивен характер – да се предотврати незабавно преди да са настъпили незаконосъобразни последици;
- Доклад до прекия ръководител (декларация за интереси);
- Писмено потвърждение на прекия ръководител за наличието на КИ, както и необходимостта от смяна на лицето, декларирало възможен КИ;
- Прекият ръководител гарантира, че лицето с КИ преустановява всякаква дейност, която може да опорочи обективното и безпристрастното вземане на решения;

Чл. 61 от ФР 2018 – процедура при реализиран КИ

- Да се предприемат подходящи действия за коригиране последиците от реализирания КИ – пререшаване на случая, вземане на ново законосъобразно решение и др.;
- Да се реализира отговорността на лицето с КИ – съответно административнонаказателна/ наказателна и служебна отговорност;

Чл. 61 от ФР 2018 – отговорности на ДЧ при споделено управление относно КИ

- създаване на СУК и осигуряване на ефективното им функциониране;
- създаване на мерки за прозрачност при предотвратяване на КИ;
- установяване на КИ и прилагане на мерки за ограничаване;
- докладване на случаи на КИ;
- прилагане на финансови корекции при нередности, свързани с КИ – нерешена ситуация, която може да се възприеме като КИ, представлява нередност, която се коригира с финансова корекция (наличието на умисъл е без значение);

Мерки за предотвратяване и преодоляване на КИ

ефективни, пропорционални, прозрачни и редовно да се актуализират

- **Акцент върху превенцията**
- Повишена осведоменост – обучение по етика и почтеност, достатъчно информация относно обхвата на понятието и методите за предотвратяване и преодоляване;
- Правила и процедури – ясни писмени процедури, ясно разделение на функциите и ясни длъжностни характеристики, етичен кодекс;
- Декларации за интереси, декларации за имуществено състояние;
- Други мерки – проверка на подадените декларации и др.

● КИ при възлагане на обществени поръчки – Директива 2014/24/ЕС

Член 24

Конфликти на интереси

Държавите членки гарантират, че възлагащите органи вземат **необходимите мерки** за ефективно **предотвратяване, разкриване и отстраняване на конфликтите на интереси**, които възникват при провеждането на процедури за възлагане на обществена поръчка, така че да се избегне нарушаването на конкуренцията и да се осигури равнопоставеност на всички икономически оператори.

Понятието „конфликт на интереси“ включва **най-малкото** всяко положение, при което служители на възлагащия орган или на доставчик на услуги за възлагане на обществени поръчки, действащ от името на възлагащия орган, които участват в провеждането на процедурата за възлагане на обществена поръчка или могат да повлияят на резултата от нея, имат **пряк или косвен финансов, икономически или друг личен интерес, за който би могло да се приеме, че влияе на тяхната безпристрастност и независимост във връзка с процедурата за възлагане на обществена поръчка.**

КИ при възлагане на обществени поръчки

- Задължението е свързано с принципа за равнопоставеност и прозрачност;
- Прилага се при всеки етап на процедурата – подготовка на документацията, подготовка на офертите, разглеждане на офертите, възлагане и изпълнение на поръчката;
- Отстраняване на участници, ако КИ не може да бъде отстранен с друга мярка от по-ниска степен на интервенция;
- Пример с чл. 41 от Директива 2014/24/ЕС – отстраняване на участвалия в пазарни консултации участник (само ако не докаже, че няма необосновано предимство);

КИ при възлагане на обществени поръчки

- В процедура за възлагане на обществена поръчка, проведена в рамките на проект, отнасящ се до действия за насърчаване на развитието на предприятията, е установен конфликт на интереси, тъй като изпълнителният директор на единственото подало оферта дружество е бил нает от възлагащия орган със задачата да подготви техническите спецификации за търга към момента на провеждане на тръжната процедура.
- В резултат на това всички разходи, свързани с обществената поръчка, са неправомерни (недопустими за съфинансиране).

КИ при възлагане на обществени поръчки

- **Решение на Съда на Европейския съюз eVigilo Ltd., C-538/13 (точки 35, 42 и 43)** – КИ нарушава принципите на равно третиране и на прозрачност
- правото на ЕС не изключва възможността национален съд да определи дадено решение за неправомерно единствено въз основа на пристрастност в хода на процедурата за възлагане, която жалбоподателят не е длъжен да доказва, но постановяващият решението орган трябва да разгледа.
- Конфликтът на интереси съдържа риска възлагащият орган да се ръководи от чужди на разглежданата поръчка съображения и да отдаде предпочитание на даден оферент поради този факт.
- Задължението на възлагащите органи да третират икономическите оператори равнопоставено, недискриминационно и да действат по прозрачен начин **означава**, че на тях е възложена активна роля при прилагането на тези принципи за възлагане на обществени поръчки. Следва, че възлагащият орган е длъжен да провери съществуването на евентуални конфликти на интереси и да вземе подходящи мерки, за да предотврати, да установи конфликтите на интереси и да ги отстрани.

КИ при възлагане на обществени поръчки

- **Решение на Съда на Европейския съюз eVigilo Ltd., C-538/13 (точка 45)**
„Обстоятелства като твърденията в главното производство относно **връзките** между експертите на възлагащия орган и специалистите на предприятията, на които е възложена поръчката, по-специално обстоятелството, че тези лица работят заедно в един и същ университет, принадлежат на една и съща изследователска група или имат отношения на подчинение в рамките на този университет, ако са доказани, **представяват такива обективни обстоятелства, които трябва да предизвикат задълбочен преглед от възлагащия орган или, когато е приложимо, контрол от административните или съдебните органи.**“

КИ при възлагане на обществени поръчки

- **Решение на Първоинстанционния съд от 17 март 2005 г., AFCon Management Consultants и други/Комисия, Т-160/03, параграф 74)**

изискването за предотвратяване на конфликти на интереси се основава на принципа на добро финансово управление.

- **Решение на Общия съд от 20 март 2013 г., Nexans France/Съвместното предприятие за термоядрена енергия, Т-415/10, точка 114.**

Възможността оферент да влияе върху условията на обществената поръчка в своя полза, макар да не е имал такова намерение, представлява конфликт на интереси.

Установяване на конфликт на интереси в процедури за обществени поръчки за структурни действия Практическо ръководство за възложители, OLAF

- Политика за проверка на декларациите за КИ на членовете на комисията – отговорен за проверките, обхват на проверките (подлежащи на анализ данни), график на проверките;
- Декларация – определено съдържание - точно наименование на процедурата, наименование на лицето, точно заявление за липса на КИ, последици от неточно заявен КИ, подпис на лицето;
- Проверка на декларациите от възложителя – за превенция (в хода на процедурата) и с цел санкция – при установен проблем;
- Проверка на декларациите от УО и др. лица с контролни функции – при верификация на разхода

Констатации на ЕК

Липса на системни анализи на риска от КИ:

- КИ не обхваща само сферата на поръчките;
- оценката на риска от КИ като процес при УО и Одитния орган;

Неподходящи механизми за превенция и откриване на КИ:

Непълни и несъгласувани системи за контрол

Неясен процес на докладване на информация за КИ

Липса на изискване за докладване на допълнителна заетост

Високо ниво на отстранените участници – поради стриктно и формалистично прилагане на условията на възложителя; някои от отстраняванията е възможно да се избегнат при искане на допълнителна информация;

БЛАГОДАРЯ ЗА ВНИМАНИЕТО